

## Comunicação Pública e Articulação Comunitária em Processos de Gestão Compartilhada: a Relação entre a Prefeitura de Belo Horizonte e seus Cidadãos<sup>1</sup>

*Comunicación Pública y Coordinación Comunitaria en Procesos de Gestión Compartida: la Relación entre la Municipalidad de Belo Horizonte y de sus Ciudadanos*

*Public Communication and Community Coordination in Shared Management Processes: the Relationship between the Municipality of Belo Horizonte and its Citizens*

Laura PIMENTA<sup>2</sup>

### Resumo

O presente artigo analisa as interações comunicativas entre a Prefeitura de Belo Horizonte e seus cidadãos, considerando um contexto dito de gestão compartilhada. Ainda que essa proposta de gestão preze pela criação de canais que possibilitem uma ação conjunta entre Estado e sociedade civil, devemos considerar que, atualmente, essas instâncias apresentam desenhos institucionais que dão contorno às interações entre o poder público e os cidadãos e, especialmente, às interlocuções com as diversas formações de base comunitária organizadas na cidade. Assim, utilizamos entrevistas em profundidade e análise documental, visando examinar diversos dilemas relativos à institucionalização dessas relações.

**Palavras-chave:** Comunicação pública; Desenho institucional; Gestão compartilhada; Comunidade.

### Abstract

This article analyzes the communicative interactions between the Municipality of Belo Horizonte and its citizens, considering a context of shared management. Although this proposed of management prizes by create channels that allow a joint action between state and civil society, we must consider that, currently, these bodies have institutional designs that shape the interactions between government and citizens, and especially to dialogues with the various community-based training organized in the city. So we use in-depth interviews and document analysis, in order to examine various dilemmas relating to the institutionalization of these relations.

**Keywords:** Public communication; Institutional design; Shared management; Community.

### Resumen

Este artículo analiza las interacciones comunicativas entre la Municipalidad de Belo Horizonte

---

1 Artigo apresentado à nona edição da Revista Ação Midiática – Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura, publicação ligada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Universidade Federal do Paraná.

2 Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Comunicação e Sociabilidade da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre pela mesma instituição. E-mail: [lanapi05@gmail.com](mailto:lanapi05@gmail.com)

y sus ciudadanos, teniendo en cuenta el contexto de la gestión compartida. Aunque esta gestión se precie por la creación de canales que permiten una acción conjunta entre el Estado y la sociedad civil, debemos tener en cuenta que, actualmente, estos organismos tienen diseños institucionales que dan forma a la interacción entre el gobierno y los ciudadanos, y en especial a diálogos con los distintos capacitación basada en la comunidad organizada en la ciudad. Por eso, utilizamos entrevistas en profundidad y análisis de documentos, con el fin de examinar varios dilemas relacionados con la institucionalización de estas relaciones.

**Palabras clave:** Comunicación pública; Diseños institucionales; Gestión compartida; Comunidad.

## Introdução

O princípio da construção de um Brasil democrático teve seu marco formal na Constituição Federal de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil e a crescente criação de espaços públicos de interlocução. A promulgação dessa Constituição ratificou a aposta na possibilidade de ação conjunta entre Estado e sociedade civil, visando a um aprofundamento democrático que tem como característica distintiva o princípio de participação da sociedade, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade.

Contudo, essas transformações demandam modelos de gestão pública que sejam inovadores e que atendam ao que está preconizado nas legislações ambientais e urbanas (Lei das Águas e Estatuto da Cidade, por exemplo). É nesse contexto que surge a ideia de gestão compartilhada, que propõe um sistema que abrange cooperação, compartilhamento, transparência e protagonismo social como forma de promover o exercício democrático. Essa noção nos chamou a atenção pelo fato de a Prefeitura de Belo Horizonte criar uma secretaria para tratar especificamente das questões relacionadas a essa proposta de gestão – a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (SMAGC), o que nos leva a questionar quais são as intenções da PBH com esse modelo e que mudanças este implica nos processos comunicacionais, ou seja, nas formas de interlocução entre Estado e sociedade civil.

Essa nova forma de gestão pública culmina, principalmente, em arranjos institucionais que devam possibilitar a participação social nos negócios públicos, colocando novas demandas para a comunicação do poder público. A implantação de canais participativos por meio dos quais se possa dialogar sobre políticas públicas faz com que o poder público tenha que se moldar a um novo tipo de relação com os cidadãos, buscando estabelecer com a sociedade civil um relacionamento de interlocução e cooperação. Desse modo, entendemos que o processo de comunicação pública não se restringe a ser simplesmente informativo, a fim de o poder público prestar contas aos cidadãos das atividades que realiza ou informar sobre o uso de seus

diversos serviços. Todavia, o desafio da comunicação não está apenas no relacionamento com os cidadãos. Os arranjos institucionais dos canais participativos interferem fortemente no potencial de interlocução no processo de comunicação pública. A normatividade desses canais conforma os processos comunicacionais, podendo, inclusive, impor barreiras que dificultem a relação entre o poder público e a sociedade civil ou, ao invés disso, possibilitar uma maior interação entre as partes.

Considerando esse contexto, o presente artigo pretende abordar o significado e as implicações do sistema de gestão compartilhada, compreendendo a relação entre sua arquitetura institucional e os processos comunicativos que nela ocorrem. Para isso, traremos para a discussão o caso da SMAGC de Belo Horizonte. Utilizamos para este estudo, além da pesquisa bibliográfica, a análise de documentos obtidos diretamente da SMAGC – como o Boletim Gestão Compartilhada –, bem como das informações disponibilizadas no Portal Gestão Compartilhada<sup>3</sup>, onde encontramos mapas, gráficos e tabelas com dados sobre a capital. Além disso, realizamos entrevistas em profundidade com representantes da Secretaria.

### **Gestão Compartilhada, Instâncias Participativas e Desenho Institucional**

Nos últimos anos, o termo gestão compartilhada tem sido bastante utilizado, principalmente em sentidos que convergem no fato de considerarem a participação dos interessados – clientes, usuários, cidadãos – na gestão de iniciativas públicas ou privadas. Segundo Costa (2009), o termo é recorrente nos textos que se referem aos modelos de gestão adotados em programas de desenvolvimento regional, em bacias hidrográficas, escolas e projetos de Ciência e Tecnologia que valorizam o protagonismo local.

Registros pioneiros do uso do termo encontram-se na Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, também conhecida como “Lei das Águas”, e no Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada, da Secretaria da Educação e Cultura do Estado do Tocantins (NÔLETO, 2009). Em ambos os documentos o termo apareceu no ano de 1997 e inaugurou a ideia de descentralização da gestão e de participação da comunidade nos processos de tomada de decisão das políticas públicas citadas. Ainda que estes tenham sido os primeiros registros do termo no Brasil, a noção de gestão compartilhada – baseada em princípios de intersetorialidade, descentralização da gestão e participação da comunidade – já estava presente nas diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) desde a Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007).

Além disso, o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 – dedica alguns artigos à

---

3 Portal Gestão Compartilhada. Disponível em: <<http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/>>. Acesso em: 2 fev. 2014.

chamada Gestão Democrática da Cidade, cujas disposições remetem a um conceito de gestão pública compromissada com o processo de participação social. Para Torrecilha (2013), essas noções do SUS e do Estatuto da Cidade se aproximam, guardadas as devidas proporções, do que é entendido atualmente por gestão compartilhada, uma vez que esta, para a autora, é a possibilidade de se criar um espaço de participação para se obter os melhores objetivos, para se tomar decisões sobre políticas públicas, demandar serviços públicos, financiamentos, execução financeira e gestão de pessoas, bem como a transparência nas atividades realizadas no território.

Já Costa (2009), argumenta que a noção de gestão compartilhada refere-se a novos desenhos institucionais que “compartilham” algumas dimensões da gestão ou da realização de uma iniciativa de interesse comum. Para o autor, esses desenhos devem ser novos, pois precisam superar o tradicional modelo burocrático tendo em vista os princípios da legalidade, da isonomia, da participação e da cidadania. Diante disso, ele afirma que tais arranjos institucionais têm que solicitar maior cooperação intergovernamental, parcerias público-privadas, mobilização de organizações não-governamentais e controle social difuso, conformando um intrincado processo de comunicação que qualifique a tomada de decisão.

Ainda que as concepções dos diversos autores e da legislação confluem ao considerar a gestão compartilhada como um modelo capaz de estabelecer o controle social e criar canais de participação que possibilitem uma ação conjunta entre Estado e sociedade civil, devemos considerar que existem pelo menos duas perspectivas que pensam de formas diferentes esse compartilhamento. A concepção de Costa (2009), por exemplo, tem uma preocupação neoliberal, ou seja, assume que é necessária uma intervenção da sociedade civil nas políticas públicas, pois o Estado não consegue empreender sozinho suas obrigações. Já a perspectiva trabalhada pelo SUS e seus teóricos tem um viés progressista ligado aos movimentos sociais e defende que é necessário o controle social dos assuntos públicos para que a democracia seja efetivamente realizada.

Diferenças à parte, o fato é que nas duas vertentes muito se fala de protagonismo social e em instâncias que permitam essa autoridade. Contudo, os canais que foram criados com esse pretexto, tais como os conhecemos hoje, apresentam desenhos institucionais que interferem substancialmente no potencial participativo dos mesmos. As variações nesses desenhos podem favorecer ou colocar obstáculos à qualidade dos processos participativos e deliberativos, assim como afetar a capacidade decisória e o funcionamento desses espaços.

Considerando essa diversidade dos canais participativos, Fung (2006) argumenta que três questões de desenho institucional são importantes para a compreensão do potencial e dos limites das formas participativas: quem participa; como são formadas e tomadas as decisões e como essas decisões se vinculam às políticas públicas. Cada uma dessas dimensões traz uma série de espectros de valores que não detalharemos neste artigo, mas cabe ressaltar que a

argumentação do autor considera que o potencial de interlocução de uma instância participativa está diretamente relacionado às possibilidades de influência ou intervenção dos atores nos processos decisórios, bem como os alcances e objetivos que esta pretende. Outro ponto a ser analisado é a forma de acesso dos participantes a esses canais – se o processo é aberto ou ocorre por meio de representação, ou se contempla ambas as dimensões. O terceiro ponto a ser observado é o processo de tomada de decisão: se este ocorre por meio de um mecanismo agregativo ou se é de natureza deliberativa, ou ambas as dimensões (FUNG, 2006).

### **O potencial de influência presente no processo comunicativo**

Nos processos participativos, um problema importante em relação aos desenhos institucionais é perceber como as decisões que os participantes tomam tornam-se políticas, bem como o potencial que eles têm para influenciar as autoridades institucionalizadas. Diante disso, Fung (2006) elenca cinco categorias de influência e autoridade que emergem nesse contexto. Em muitos espaços participativos, o participante apenas busca obter benefícios pessoais ou cumprir um senso de obrigação cívica, sendo esta a primeira categoria defendida pelo autor. No entanto, outros canais exercem uma influência indireta sobre o Estado e seus agentes, alterando ou mobilizando a opinião pública, exercendo uma influência comunicativa por meio de testemunho ou pela probidade do processo em si.

Um terceiro mecanismo através do qual os fóruns participativos exercem influência sobre a autoridade pública é a dita “assessoria e consulta”, em que os funcionários preservam sua autoridade e poder, mas comprometem-se a receber a opinião dos participantes (FUNG, 2006). Não obstante, alguns poucos mecanismos de participação exercem o poder direto. De acordo com o autor, tal poder pode ser exercido em dois níveis: em uma situação de cogovernança ou em contextos de autoridade participativa direta. No caso da cogovernança, os cidadãos que participam se juntam com os funcionários em uma espécie de parceria para fazerem planos e políticas ou desenvolverem estratégias para a ação pública. Em um nível mais elevado, as instâncias participativas ocasionalmente exercem autoridade direta sobre as decisões ou os recursos públicos, controlando, planejando ou implementando projetos de desenvolvimento local. Contudo, cabe ressaltar que ocasionalmente é possível que ocorra uma cogovernança ou uma autoridade direta por parte dos cidadãos, pois as relações de poder que permeiam a máquina estatal raramente permitem que se delegue a tomada de decisão ao público considerado leigo.

Mesmo com esses entraves, podemos considerar que a categoria de cogovernança de Fung está intrinsecamente relacionada ao discurso da proposta de gestão compartilhada de Belo Horizonte que, para seus gestores, trata-se de uma maneira de ampliar o diálogo, a parceria com a sociedade na hora de governar a cidade (PBH, 2011). Entretanto, Avritzer (2008) observa

que o êxito desse sistema participativo não está somente ligado ao desenho institucional, mas sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implantar arranjos participativos. Diante disso, cabe ressaltar que os desenhos institucionais são objetos da ação humana, e não apenas incidem sobre essa ação. Eles são construções sociais, isto é, não se autorrealizam, mas são objetos de intervenções humanas, deliberadas ou não, que influem sobre a própria instituição criada. Portanto, podemos considerar que essas instituições resultam de processos de escolhas, decorrem da decisão e da ação humanas e correspondem a valores que são difundidos socialmente, o que as tornam sensíveis aos atores que interagem no seu interior, no seu entorno e com elas. Nesse sentido, tanto podem incidir sobre a ação humana, quanto são objeto dessa ação.

Por serem produtos humanos, essas instituições não se constituem por acaso. Cada dimensão do desenho institucional dos canais participativos é pensada pelos gestores e políticos com a intenção de conformarem uma especificidade de participação para aquele canal, seja para dizer que permitem o controle social ou para efetivamente deixá-lo acontecer. Não obstante, a sociedade civil também tem condições de realizar mudanças, de influenciar aspectos do desenho. Tal influência só se torna possível quando os cidadãos, os membros da sociedade civil, fortalecem seus laços de cooperação e solidariedade por meio das interações comunicativas, o que pode aumentar a potência cívica da sociedade, possibilitando uma participação qualificada nas instâncias disponibilizadas pelo poder público, o que permite maiores chances de respostas às suas reivindicações.

Poderíamos adicionalmente afirmar que outro fator importante para essa capacidade de influência é uma comunicação pública que atue no sentido de favorecer não só a participação em si, mas o fluxo de informações e o conjunto de relações entre os atores envolvidos, bem como garantir a ampla publicidade de todo o processo e a mobilização dos públicos envolvidos (ZÉMOR, 1995; HENRIQUES, 2010). Assim, cada desenho institucional orienta e configura modos de interação entre poder público e cidadãos que definem possibilidades e limites para o exercício da influência por meio das instâncias participativas. Porém, essas influências não estão totalmente circunscritas às instâncias e aos canais formais de participação, pois os públicos buscam também outras formas de ação – de expressão – que extrapolam esses limites, mas podem incidir sobre a tomada de decisão segundo a permeabilidade das instituições às diversas demandas e em função de sua necessidade de *accountability*. É, portanto, essa complexa rede de influências que constitui o processo de comunicação pública, inclusive com o sentido de pôr em questão o próprio modelo de participação que se adota.

### **Comunicação Pública em Processos de Gestão Compartilhada**

O conceito de comunicação pública implica várias vertentes e significações, indo desde



premissas mais simplistas ligadas às técnicas comunicativas governamentais até as relações mais subjetivas e abstratas entre os cidadãos e o poder público. Não pretendemos detalhar todas as vertentes teóricas sobre a comunicação pública neste artigo, mas nos interessamos por aquelas que nos esclarecem as formas como os cidadãos se articulam para permear um contexto comunicativo cercado de normas, construindo uma possível interlocução entre as partes.

Dentre as múltiplas dimensões da comunicação pública que podem ser encontradas na literatura, destacamos três que nos permitem elucidar como que esse processo comunicacional se dá em um cenário de gestão compartilhada: (a) comunicação do poder público “para” e “com” os cidadãos (KOÇOUSKI, 2012; KUNSCH, 2012; BRANDÃO, 2009; ZEMÓR, 1995); (b) comunicação pública como espaço de circulação estratégica de temas de interesse público (WEBER, 2007; DUARTE, 2011); (c) comunicação constituída no espaço público e veiculada pela (ou para) a opinião pública (ESTEVES, 2011). Cada uma dessas dimensões apresenta limites e possibilidades peculiares que dizem um pouco sobre cada faceta do processo de comunicação pública. Isso nos leva a acreditar que tal processo se constitui como um complexo de interações específicas e amplas que não se excluem mutuamente, pelo contrário, permeiam-se.

Desse modo, não podemos nos ater apenas a uma ou outra dessas dimensões para compreender como o processo de comunicação pública se dá no sistema de gestão compartilhada, pois, ao mesmo tempo em que as interlocuções que ocorrem nesse sistema demandam condições de abertura, de visibilidade e de publicidade dos debates, constituindo uma dinâmica ampla, elas também se conformam ao desenho dos espaços de participação, revestindo-se de institucionalidade. Não obstante, a comunicação pública também tem uma interface institucional que dá forma à interação das partes envolvidas na interlocução. Segundo uma lógica de especialização administrativa, a comunicação se constitui dentro de uma estrutura burocrática, mas não se reduz à mera intervenção profissional. Além de dar forma aos processos comunicacionais, a institucionalidade dos canais participativos e fóruns de interação que o poder público adota também conformam a ação da população, interferindo na organização e na articulação de grupos e de comunidades que pretendem se inserir nesse contexto e ganhar condições de interlocução.

Como ressaltamos na seção anterior, a arquitetura institucional de uma instância participativa é fruto da ação humana e está intrinsecamente relacionada aos valores que são difundidos socialmente no momento de sua concepção. Contudo, tais instâncias são desenhadas por especialistas e técnicos que pouco se baseiam nas expectativas e nas preferências dos cidadãos, mas sim naquilo que eles concebem, baseados em pesquisas técnicas e em percepções do social, como sendo o melhor. A possibilidade que os cidadãos têm de modificar o desenho desses canais é mínima.

Diante disso, podemos elencar pelo menos três ações cabíveis para que os cidadãos se insiram nesse contexto e tenham alguma chance de interlocução. Uma dessas atitudes é a adequação dos cidadãos às normativas impostas pela instância, conhecendo seu funcionamento, as possibilidades que ela oferece, capacitando-se para a participação. Outra atitude, segundo Dryzek (2000), é a utilização de agentes “extraconstitucionais”, tais como manifestações, boicotes, eventos midiáticos, entre outros, para promover uma influência direta no poder público, contornar os bloqueios gerados pelos desenhos institucionais, ou reivindicar a modificação desses desenhos. Além disso, os cidadãos podem utilizar parcerias com autoridades políticas do poder Legislativo ou do próprio Executivo para tentar influenciar a modificação desses canais ou até mesmo alcançar seus objetivos mais rapidamente.

Isto posto, ratificamos que o processo amplo e aberto da comunicação pública se orienta e formata conforme os limites impostos por esse desenho. Esses limites podem demandar uma comunicação que seja meramente informativa ou possibilitar melhores meios para estimular a participação, mantendo as condições essenciais de publicidade das instâncias participativas. Contudo, essa formatação da comunicação não é algo construído ingenuamente, o que o torna difícil de ser apreendido. Para tentarmos compreender essa conformação, a próxima seção procura abordar a dita “gestão compartilhada” da Prefeitura de Belo Horizonte, de modo que possamos encontrar pistas sobre as suas implicações em termos comunicacionais.

### **A Proposta de Gestão Compartilhada de Belo Horizonte**

Apresentada por seus gestores como a capital com maior histórico de participação cidadã na gestão pública, Belo Horizonte utiliza canais como o Orçamento Participativo, conferências, fóruns, audiências públicas, Planejamento Participativo Regionalizado, entre outros, na tentativa de melhorar a vida das pessoas. Tentando dar continuidade a esse histórico, a Prefeitura de Belo Horizonte criou, em 2011, a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada, cujo objetivo é dinamizar, organizar, expandir e integrar todas as atuais formas de participação da cidade. Deste modo, a Prefeitura acredita estar estimulando a mobilização social, a capacitação dos representantes da sociedade e a criação de novos espaços dialógicos, ampliando a cooperação institucional e proporcionando maior transparência nas atividades governamentais (GESTÃO COMPARTILHADA, 2014).

Mas, afinal, como a PBH compreende a gestão compartilhada? De acordo com as informações obtidas no boletim Gestão Compartilhada da Prefeitura de Belo Horizonte, esta “deve ser uma forma de radicalizar a democracia, ampliando as possibilidades de participação e controle social na gestão daquilo que é de interesse público” (PBH, 2011, p. 1). Para alcançar esses objetivos, a SMAGC apresenta uma localização estratégica no organograma da Prefeitura, bem como possui uma organização interna tão complexa quanto o que ela deseja realizar.



A Secretaria está vinculada à Secretaria Municipal de Governo, que gerencia as atividades de apoio às ações políticas da administração municipal e assessora o município nas ações de representação política e em assuntos de natureza técnico-legislativa. O fato da SMAGC estar vinculada a esta Secretaria lhe confere uma posição estratégica dentro da estrutura da PBH, pois suas ações podem auxiliar e interferir no planejamento municipal, conferindo maior legitimidade às suas ações políticas.

Todavia, para que a atuação da SMAGC seja realmente estratégica, ela deve apresentar uma estrutura organizacional que lhe confira tal capacidade. Considerando o atual organograma institucional da Secretaria, observamos que esta é composta por quatro unidades administrativas gerenciais de 1.º nível e classe A, nove gerências de 1.º nível e classe C, 16 gerências de 2.º nível e quatro gerências de 3.º nível. Não entraremos aqui nas competências de cada gerência, mas, ao analisarmos as entrevistas que realizamos e os diversos decretos que regem a Secretaria, algumas atribuições nos instigaram, principalmente por serem elementos em comum entre várias gerências e evidenciarem normativas da SMAGC que dizem sobre a interlocução que ela pretende instituir. Estas atribuições são: (a) realização de diagnóstico sobre a situação da gestão participativa na cidade; (b) capacitação e fortalecimento da representatividade comunitária; (c) mobilização da sociedade para a participação.

Com base nessas atribuições, podemos concluir que, ao menos em princípio, a PBH se mostra preocupada em qualificar e mobilizar os representantes da sociedade civil, de modo a fortalecer a cidadania e aprimorar a qualidade dos fóruns participativos e das discussões neles ocorridas. Por outro lado, fica evidente uma preocupação em construir um diagnóstico sobre as formas de participação existentes no Município, para que se possa elaborar, posteriormente, um embasamento que paute a formatação de todos esses canais. Assim, fica claro que o próprio desenho fica sujeito a uma intervenção técnica especializada.

Outro ponto que devemos ressaltar é que na era da gestão compartilhada os canais participativos da PBH requerem uma ação transparente e que estabeleça uma interlocução entre a administração municipal e as organizações da sociedade civil. Além disso, para que a população saiba da existência desses canais, é preciso que a Prefeitura desenvolva um processo de comunicação pública que não fique preso apenas ao caráter informativo. É preciso utilizar também estratégias de mobilização que sensibilizem a população.

Ao retomarmos as dimensões da comunicação pública abordadas na seção anterior e avaliarmos os meios que a Prefeitura de Belo Horizonte utiliza para divulgar suas instâncias participativas, bem como para tentar mobilizar a sociedade civil e estabelecer com ela uma interlocução, percebemos que esses meios dizem de uma comunicação pública que se restringe às duas primeiras dimensões trabalhadas. Ou seja, trata-se de estruturas e práticas de comunicação do setor público que dizem respeito à responsabilidade que este tem de disponibilizar informações

de interesse público para a sociedade civil. Mesmo estando relacionados apenas às estratégias de comunicação governamental, podemos dividir os meios utilizados pela SMAGC conforme seus objetivos específicos, dos quais ressaltamos três: (a) disponibilidade de informação; (b) chamado à participação; (c) recursos e ações de mobilização social.

### **Dilemas na comunicação entre poder público e cidadãos**

A proposta da PBH de congregar todas as formas de participação existentes na cidade (Orçamento Participativo, os colegiados – 24 Conselhos de Políticas Públicas e nove Conselhos Tutelares – o Planejamento Participativo Regionalizado, as Conferências de Políticas Públicas e a mobilização social para a participação nessas instâncias) sob a égide de um órgão único forneceu boa oportunidade para um exame em caráter exploratório sobre as questões de desenho institucional, naquilo que respeita à formação comunicacional das influências. Entretanto, a PBH não pretende envolver apenas as formas institucionalizadas mais tradicionais no sistema de gestão compartilhada. O seu objetivo declarado é

incorporar, na gestão compartilhada, não apenas quem formalmente ocupa funções de direção ou coordenação em organizações, conselhos municipais, mas também aqueles que coordenam grupos e movimentos religiosos, culturais ou esportivos, representantes do setor econômico e empresarial, da juventude, de referências populares, entre outros (PBH, 2011, p. 1).

Todavia, observamos que existe um paradoxo entre as pretensões e a formatação da Gestão Compartilhada da PBH. Ao mesmo tempo em que a Secretaria diz que pretende fomentar uma maior participação social nas suas mais diversas instâncias participativas, capacitando os cidadãos para isso e propiciando um maior controle social, a multiplicidade de arranjos institucionais que seus diferentes canais participativos apresentam pode inibir ou até mesmo confundir os cidadãos que desejam participar. Essa dificuldade de conciliar aspectos institucionais muito diferentes exige que se tenha um exaustivo processo mobilizador com os participantes, motivo pelo qual a proposta da SMAGC enfatiza as ações pedagógicas. A própria Secretaria assume a necessidade de ensinar, capacitar para que os cidadãos e os grupos tenham condições de participar segundo suas regras, como é evidenciado nos terceiros incisos dos artigos 56B, 56C e 56E do Decreto nº 14.281: “III - apoiar as atividades destinadas a ampliar e qualificar a representatividade da participação social nos processos de gestão compartilhada do Município”, e no inciso segundo do artigo 56F do mesmo decreto: “II - implementar estratégias educativas relacionadas aos processos de gestão compartilhada”.

O fato é que não há como escapar de algum tipo de institucionalidade, uma vez que a própria democracia precisa se reger por regras e normas, mas, nem tudo pode reduzir-se a ela. Seria de esperar do gestor público não apenas uma escuta formal, mas que ele também

seja sensível a várias outras formas de manifestação de opiniões, preferências e demandas dos cidadãos, porém, há nesse aspecto uma confrontação permanente com os limites impostos pelas regras formais.

### **Considerações Finais**

A constituição de espaços públicos de discussão representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente pela Constituição de 1988, que foi crucial para a implementação desses espaços de participação dos cidadãos na gestão da sociedade. No entanto, essas transformações exigem modelos de gestão pública que sejam inovadores e que atendam ao que está preconizado nas legislações ambientais e urbanas, o que faz surgir, daí, a ideia de gestão compartilhada. Tal noção, como vimos, propõe um sistema que abrange cooperação, compartilhamento, transparência e protagonismo social como forma de promover o exercício democrático, culminando, principalmente, em arranjos institucionais que possibilitem esse protagonismo.

Os desenhos institucionais das instâncias participativas que surgem desse processo são compostos de muitas variáveis, podendo ser combinados de muitos modos diferentes. Cada modalidade coloca possibilidades e limites distintos à interação e à interlocução com os cidadãos, o que reflete no potencial de influência das políticas públicas que os cidadãos podem ter. As regras desses desenhos podem criar oportunidades e constranger certas ações, conformando, assim, o processo amplo e aberto de comunicação pública. Além de incidirem sobre a comunicação, os arranjos institucionais também interferem na organização da sociedade civil. Nesse cenário, os cidadãos buscam confrontar esses arranjos, ora se organizando e buscando estratégias de ação dentro dos limites de influência possíveis nesse desenho, ora desafiando esses próprios limites ou agindo fora deles para conseguir manifestar publicamente opiniões e preferências. Em ambos os casos, recorrem a estratégias de mobilização social.

Nossa análise permite observar que a dificuldade de lidar com múltiplos arranjos institucionais – que variam desde formas mais inclusivas até as mais limitadoras – implica em dilemas e desafios à comunicação pública, como a necessidade de encontrar modelos institucionais que sejam sensíveis a outras formas de manifestação de preferências e demandas dos cidadãos, e a necessidade dos públicos se adaptarem aos formatos das instâncias participativas e de aumentarem sua capacidade de influenciar as decisões do poder público. Fica evidente que a tentativa da SMAGC de abarcar diferentes instâncias participativas, com desenhos múltiplos, acaba gerando a necessidade de criar um processo pedagógico/mobilizador para “ensinar” a comunidade a participar. Essa necessidade de capacitar cidadãos cria um entrave: como defender uma proposta de compartilhamento e controle social se aqueles que a legitimarão, ou seja, os cidadãos, não conseguem compreender “sozinhos” como participar de seus processos?

Esses e outros dilemas nos aparecem quando pensamos em um processo de gestão compartilhada, principalmente pelo que é trabalhado pela Prefeitura de Belo Horizonte. Longe de esgotar a discussão, não cremos em um ideal participativo canônico, mas, sim, em diferentes institucionalidades que devem se adaptar da forma mais democrática às demandas dos diferentes públicos, buscando o justo meio entre a burocracia e o controle social.

## Referências

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Campinas: Opinião Pública, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

COSTA, F. L. da. **A que serve a noção de gestão compartilhada?** XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27-30 oct. 2009. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0063267.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations**. New York: Oxford University Press, 2000.

DUARTE, J. **Comunicação pública**. Disponível em: <<http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComPúblicaJDuartevf.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2011.

ESTEVES, J. P. **Sociologia da comunicação**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FUNG, A. **Varieties of participation in complex governance**. Chicago: Public Administration Review. Vol. 66, p. 66-75, 2006.

GESTÃO COMPARTILHADA. Apresentação. Disponível em: <<http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/apresentacao>>. Acesso em: 2 fev. 2014.

HENRIQUES, M. S. **Comunicação e mobilização social na prática de polícia comunitária**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

KOÇOUSKI, M. Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, H. (Org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 71-96.

KUNSCH, M. M. K. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, H. (Org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 13-29.

NOLÊTO, E. de A. P. **Gestão compartilhada: autonomia da escola**. II Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2009.

TORRECILHA, M. L. **A Gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. São Paulo, 2013.

WEBER, M. H. **Na comunicação pública, a captura do voto**. Logos 27: Mídia e democracia. Ano 14, p. 21-42, 2.º sem. 2007.

ZÉMOR, P. **La Communication Publique**. PUF, Col. Que sais-je? Paris, 1995.

Submetido em: 14/04/2015

Aceito em: 08/07/2015